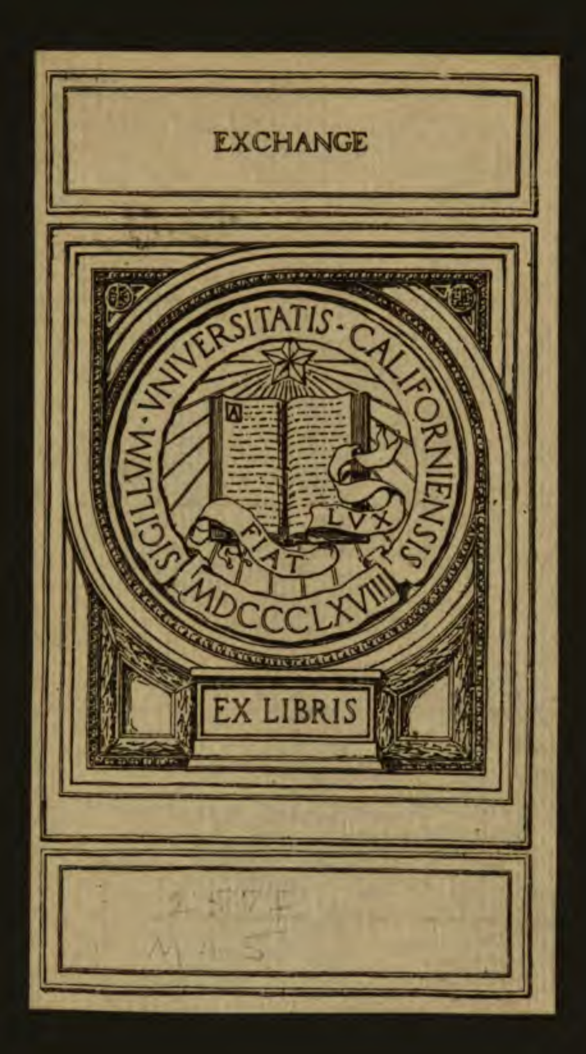

EXCHANGE
SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



Die

Ministerverantwortlichkeit

in

konstitutionellen Monarchien.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

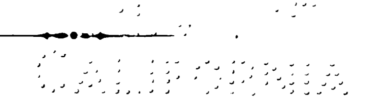
Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Rechtspraktikant **Ernst Maurer**

aus Lahr (Baden).

Approbiert am 25. November 1898.



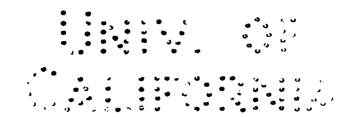
Karlsruhe.

Druck von Friedrich Gutsch.

1899.

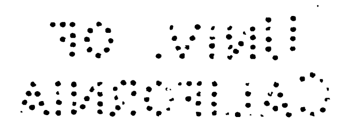
Dem Andenken meines teuern Vaters

gewidmet.



Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien.

Die gegenwärtig in den deutschen monarchischen Staaten bestehenden Verfassungen gehören in ihrer jetzigen Form und zum grossen Teil ihrem Inhalte nach fast alle der neuen und neuesten Zeit an und selbst die ältesten von ihnen sind erst Kinder jener Tage, in denen deutsche Sprache, Dichtung, Kunst und Wissenschaft, deutsches Recht und deutsche Sitte, kurz, das ganze deutsche Wesen nach langem Schlummer sein Erwachen feierte. Das heilige römische Reich deutscher Nation war nach fast tausendjährigem Bestande sozusagen lautlos zerfallen und aus seiner Asche endlich der deutsche Bund hervorgegangen. Schier gleichgültig hatten die deutschen Völker jener Auflösung zugesehen, aber sie setzten mit ihren Dynastien Alles ein, um nicht nur jedes für sich die eigene Befreiung und Selbständigkeit sondern auch alle zusammen die Freiheit und Selbstständigkeit Aller zu erkämpfen. Als herrliche Frucht dieses Kampfes ging diejenige Staatsverfassung hervor, welche wir heute mit dem Namen konstitutionelle Monarchie bezeichnen und die in unserm geeinigten Deutschland sowohl als auch in den einzelnen Bundesstaaten die anerkannte und herrschende Staatsform



geworden und geblieben ist. Im Gegensatze zur absoluten Monarchie, in welcher der Souverän unumschränkt herrscht, sehen wir in der konstitutionellen Monarchie die Herrscherallmacht durch das vom Volke gewählte und dasselbe repräsentierende Element, die Volksvertretung, beschränkt, und wir befinden uns gewiss nicht im Unrecht, wenn wir die Ministerverantwortlichkeit als den Eck- und Schlussstein der konstitutionellen Monarchie bezeichnen und wenn wir sagen, dass die Ministerverantwortlichkeit eine Notwendigkeit im konstitutionellen Staate sei, eine Meinung, die so allgemein ist und sich so mächtig bethätigt hat, dass die Ministerverantwortlichkeit wenigstens dem Prinzip nach in alle konstitutionellen Verfassungen übergegangen ist. Auch ist bekanntlich die Anzahl derjenigen nicht klein, welche die Ministerverantwortlichkeit nicht blos als die Erfüllung der logischen Konsequenz des Konstitutionalismus, sondern auch positiv als sehr nützlich, ja unentbehrlich, als das höchste Palladium des verfassungsmässigen Staates, als unfehlbare Panacee aller Übel, woran unsere Staaten leiden, ansehen zu müssen glauben.[1])

Es liegt auf der Hand und bedarf wohl keiner ausdrücklichen Betonung, dass wie bei allem von Menschenhänden Geschaffenem auch hier der menschliche Widerspruchsgeist nicht müssig geblieben ist, und sich Leute gefunden haben, die die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit als mit dem monarchischen Prinzip durchaus nicht verträglich bezeichnen.

Da der Anfechtungen, welche man der Ministerverantwortlichkeit als solcher, wie im Systeme des

---

[1]) Staatslexikon von Rotteck und Welcker, pag. 68.

Konstitutionalismus gemacht hat, keine unbedeutenden und geringen sind, so lohnt es sich wohl der Mühe, darauf in Kürze einzugehen.

Man hat der Ministerverantwortlichkeit Unwirksamkeit vorgeworfen und behauptet, dass die Mehrheit einer Ständeversammlung wenig geeignet sei, das aus ihrem Schosse hervorgegangene und jedenfalls von ihr unterstützte Ministerium zu beschränken oder gar wirklich anzuklagen. Allein abgesehen davon, dass im Gesetze auch möglicherweise andere Ankläger als die Stände bestellt sein können, welche auf die parlamentarischen Sympathien keine Rücksicht zu nehmen brauchen und die Minister inmitten ihrer Partei anzugreifen und niederzuwerfen imstande wären, so erscheint es doch als sehr wahrscheinlich, dass auch eine mit dem Minister in politischer Beziehung übereinstimmende Mehrheit der Stände doch nicht leicht ihre Billigung zu einer dem Eide auf die Verfassung zuwiderlaufenden Duldung von Verfassungsgesetzen geben würde.

Gegen den Vorwurf, dass durch den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit die Stellung der Minister auf eine unkluge und unbillige Weise gefährdet werde, indem sie nun nie ihres Amtes, ihrer Ehre und selbst ihres Lebens sicher seien und dass dadurch mancher bedeutende Mann abgehalten werden würde, eine Ministerportefeuille zu übernehmen, lässt sich mit Recht erwidern, dass die Geschichte der konstitutionellen Staaten eine ausserordentlich geringere Anzahl von Ministern aufweist, welche infolge von Staatsprozessen vom Amte suspendiert oder sonst gestraft wurden als von solchen, welche durch Laune oder Intrigue in unbeschränkten Fürstenherrschaften entfernt, verbannt, in den Kerker geworfen

oder selbst hingerichtet wurden; zweitens, dass der rechtliche Mann, welcher, im Besitze der erforderlichen Kenntnisse und Talente, eine Ministerstelle übernimmt und sie mit Eifer und aufrichtigem, gutem Willen führt, eine Klage oder Verurteilung nicht zu fürchten hat.[1])

Gegen den Einwand, dass der Monarch durch die Verurteilung des Ministers zu dessen Entlassung und Bestrafung, also dem monarchischen Prinzip entgegen zu einem positiven Handeln gezwungen werde, ist schon von Bischof (pag. 33) richtig hervorgehoben worden, dass die angeführte Bestimmung sich lediglich auf die Gesetzgebung beziehe, während die Rechtspflege und jede Sache, welche aus ihrer Handhabung hervorgeht, vom Souverän unabhängig sein müsse.

Dem Vorwurfe, als ob die Ministerverantwortlichkeit den Monarchen in dem Rechte der Selbstregierung beschränke, begegnet wirksam Samuely (pag. 23), wenn er sagt:

„Die Ministerverantwortlichkeit hat überhaupt nicht die Tendenz, den Monarchen am Regieren zu hindern, sondern nur dafür zu sorgen, dass der den Gesetzen und Interessen des Staates zuwiderlaufende persönliche Wille desselben, die Willkür, keine Vollziehung finde; die Ministerverantwortlichkeit soll dem Fürsten nicht die Macht entziehen, sondern den Gebrauch derselben in den Schranken der Pflicht sichern.“

Dass die Verurteilung eines mit dem Monarchen eng vertrauten Ministers auch dem Ansehen des ersteren nicht gerade förderlich sein wird, kann nicht bestritten werden. Allein der wahre Grund der Untergrabung des

---

[1]) Mohl, pag. 79.

Vertrauens auf den Fürsten ist dann nicht die Verurteilung seines Ratgebers, sondern der vom Monarchen beabsichtigte, nunmehr manifest gewordene Rechts- und Verfassungsbruch. Die angebliche Ungerechtigkeit, welche darin liegen soll, dass im Falle der Mitschuld des Monarchen dieser frei ausgeht, während der vielleicht weniger schuldige Minister gestraft wird, widerlegt am besten Mohl, wenn er (Encyklopädie pag. 220) sagt: „Das Strafrecht verlangt keineswegs, dass entweder alle Schuldigen bestraft werden oder sämtliche straffrei ausgehen. Die in den Repräsentativverfassungen ausgesprochene Verantwortlichkeit der Minister ist also weder eine Eigentümlichkeit dieser Staatsgattung, noch eine rechtlich tadelnswerte Unterschiebung eines Unschuldigen für den nicht erreichbaren Schuldigen, selbst nicht bloss eine politische Warnungsmassregel, sondern nur ein genau festgestellter Fall eines ganz allgemeinen Verhältnisses."

Trotz dieser Einwendungen gegen die Ministerverantwortlichkeit, die wir gebührend zurückgewiesen zu haben glauben, erkennt die grosse Mehrzahl der Schriftsteller das Institut der Ministerverantwortlichkeit als wesentliches Postulat des Rechtsstaates an. Dass eine gesetzlich geregelte, mit den übrigen organischen Einrichtungen des Staates zusammenhängende Verantwortlichkeit der obersten Beamten der Krone eine Grundbedingung des konstitutionellen Lebens sei, hat bereits le Graverand (des lacunes de la législation française, tom. II chap. III) anerkannt: „La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionelle que l'on peut affirmer que, sans cette garantie nécessaire, il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la pratique et dans l'action entre

la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue."

Wir glauben das Wesen der Ministerverantwortlichkeit dadurch am besten erkennen zu können, dass wir die Entwicklung des Begriffs der Ministerverantwortlichkeit und die verschiedene Auffassung des juristischen Charakters derselben an der Hand der Geschichte uns vergegenwärtigen.

Es dürfte jedoch vorher von Interesse und zum grösseren Verständnisse von Wichtigkeit sein, auf die in der Theorie über diesen Gegenstand äusserst schwankende Terminologie etwas einzugehen. So findet man die Ausdrücke allgemeine, besondere, moralische, parlamentarische, konstitutionelle, politische und juristische Verantwortlichkeit und gebraucht diese Ausdrücke in ganz verschiedenem Sinn. Mit dem Ausdrucke „allgemeine" Verantwortlichkeit wird von Einigen diejenige Verantwortlichkeit bezeichnet, welche den Minister wie jeden anderen Staatsbürger trifft, da der Minister ebenso wie jeder andere Bürger den allgemeinen Gesetzen untersteht, während Mohl [1]) darunter diejenige Verantwortlichkeit versteht, welche zur Entziehung des Vertrauens der Volksvertretung gegen die Regierung führen kann. Unter „besonderer" Verantwortlichkeit begreifen einige Schriftsteller die Verantwortlichkeit, deren Realisierung mit förmlichem Verfahren verbunden ist, während nach Mohl's Ansicht [2]) darunter die Verantwortlichkeit zu verstehen ist, welche die Aufrechterhaltung der Verfassung bezweckt. Mit dem Ausdruck „moralische" Verantwortlichkeit bezeichnet man gewöhnlich die Ver-

---

1) Die Verantwortlichkeit der Minister, pag. 10.

2) a. a. O., pag. 62.

antwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung, während dagegen Dahlmann [1]) diese Art gerade die „politische" nennt. Unter „parlamentarischer" Verantwortlichkeit verstehen einige Schriftsteller die den Ministern obliegende Pflicht, in den Sitzungen der Kammern zu erscheinen und die nötigen Aufschlüsse und Aufklärungen zu geben, während andere damit die Verantwortlichkeit der Minister für solche schlechte Regierungsakte bezeichnen, welche keine Verfassungsverletzung enthalten. [2]) Der Ausdruck „konstitutionelle" Verantwortlichkeit wird von Buddeus [3]) und Bischof [4]) für diejenige Verantwortlichkeit gebraucht, welche der Minister für die Handlungen des Monarchen zu übernehmen hat. Die Bezeichnung „politische" Verantwortlichkeit finden wir vorzugsweise für den Fall der Missregierung, die dann vorliegt, wenn ein Minister ohne eine Gesetzes- oder Verfassungsverletzung zu begehen, Fehler macht, die Nachteile für das Land im Gefolge haben, während Stein [5]) darunter die Pflicht der Minister versteht, vom Amte zurückzutreten, sobald sich ein auf andere Weise nicht zu lösender Widerspruch zwischen ihren Anschauungen und denen der Volksvertretung ergiebt.

Der konstitutionell-monarchische Staat, in dem Sinne, wie wir ihn heute verstehen, ist ein Produkt des Geistes, der geschichtlichen Grundlagen und Entwicklungen der germanischen Völker. Früh schon mit Entschiedenheit

---

1) Politik, pag. 106.

2) Campe, die Lehre von den Landständen pag. 540.

3) Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien pag. 22.

4) Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland pag. 17.

5) Verwaltungslehre pag. 96.

der monarchischen Form zuneigend, gingen die Germanen doch stets davon aus, dass auch der Thron auf Satzung, auf der Anerkennung der Thronfolge und deren Ordnung durch alle, auf einem der nationalen Rechtsanschauung entsprechenden Gesetze beruhe, dass der König in seiner Art dem Volke ebenso wie dieses ihm verpflichtet sei, und dass das Wesen des Staates in der übereinstimmenden, freien Erfüllung dieser wechselseitigen Pflicht beruhe.[1]) Damit ist der Grundsatz der Verantwortlichkeit der germanischen Könige gegenüber ihrem Volke gegeben.

Von Interesse ist die Betrachtung des Rechtes der deutschen Territorialstaaten, das nicht ohne Einfluss auf die spätere Gestaltung des Instituts in den deutschen Staaten geblieben ist. Wiewohl das deutsche Reich in den einzelnen Abschnitten seiner langen Dauer einen jeweils verschiedenen staatsrechtlichen Charakter zeigt und die Monarchenrechte des Kaisers eine immer grössere Einschränkung erfuhren zu Gunsten der nach und nach aufstrebenden Landeshoheit der Reichsstände, im Gegensatz zu Frankreich, wo es den Königen gelang, ihre Macht auf Kosten der anderen kleinern Landesherren kraftvoll auszudehnen und bis zur Blüte eines unumschränkten, mächtigen Absolutismus emporzuschrauben, so ist doch bis zuletzt der Kaiser mit seinen Reichsgerichten eine Instanz über den Landesherren geblieben, vor der dieselben zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Ebenso wie die landesherrlichen Rechte — wiewohl in den einzelnen Territorien verschieden — so genossen auch die Rechte der Landstände den Schutz des Kaisers. Die Klagen vor den Reichsgerichten konnten

---

[1]) Staatslexikon X pag. 58.

durch die Landesherren selbst oder durch ihre Beamten verursacht sein. Im ersteren Falle musste zunächst ein Vergleichsversuch stattfinden, während im anderen es das Natürliche war, dass die Stände zunächst durch Vorstellung bei ihrem Landesherrn die Abstellung des Missstandes oder je nach Umständen die Bestrafung des Schuldigen zu erlangen trachteten. Erst nach einem erfolglosen Versuch dieser Art war die Klage beim Reichsgericht anzubringen, die sich nun aber nicht gegen den Minister, sondern gegen den Landesherrn selbst richtete. Denn er war die höchste verantwortliche Instanz im Lande und dadurch, dass er einer Beschwerde gegen seine Beamten keine Folge gab, deckte er deren Verantwortlichkeit mit seiner eigenen und machte sich dadurch, dass er den verletzten Rechtszustand nicht wieder herstellte, selbst einer Verletzung der Verfassung schuldig.

Die Verantwortlichkeit der Minister zu Reichszeiten war nichts anderes als die Verantwortlichkeit, welche jeden Beamten traf. Der Titel Minister war überhaupt blos ein hoher Beamtentitel, der keine von den übrigen höchsten Beamtenstellen verschiedene Rechtsstellung begründete, im Unterschiede zum Minister der konstitutionellen Monarchie, dessen eigenartige Rechtsstellung eben nur in der konstitutionellen Monarchie ihre Wurzel hat und blos in dieser ihren Rechtsgrund findet.[1])

Es wäre falsch anzunehmen, dass das Territorialstaatsrecht von grossem Einfluss auf die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit gewesen sei, die ja einzig und allein ein Kind der konstitutionellen Monarchie ist;

---

[1]) Pistorius, pag. 11.

trotzdem ist es nötig, dasselbe bei Betrachtung der ersten deutschen Verfassungen beizuziehen. Die konstitutionelle Monarchie selbst ist allerdings nicht aus dem Schosse der deutschen Verfassung hervorgegangen, sondern hat ihre Heimat im Lande des Konstitutionalismus, England, von wo sich dieselbe nach Frankreich verpflanzte und sich von da ihren bahnbrechenden Weg nach Deutschland suchte — mit ihr auch die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit.

Es ist also nicht als eine reife Frucht langen geschichtlichen Werdens auf deutschem Boden anzusehen, was wir heutzutage unter konstitutioneller Verfassung verstehen und deren Herrschaft unsern deutschen Verhältnissen in diesem Jahrhundert ihren unverkennbaren und wohl in Jahrhunderte hinüberwirkenden Stempel aufgedrückt hat, sondern diese konstitutionelle Verfassung ist in Umgestaltung bisheriger staatsrechtlicher Verhältnisse nach fremdem Muster im Wege abstrakter politischer Spekulation zu grundgesetzlicher Anerkennung gebracht worden.

In England dagegen sind Jahrhunderte darüber hingegangen, bis das sich von Fall zu Fall unter schweren inneren Kämpfen entwickelt hatte, was wir heute als eine der wertvollsten Errungenschaften auf dem Gebiete des Staatsrechts schätzen und pflegen.

Unter den Plantagenets bildete sich schon frühe durch Herkommen ein Kontrollrecht des Parlaments über die Regierung aus, und gegen Ende der Regierung Eduard's III. im Jahre 1376 erhoben bereits Commoners eine Anklage — impeachement — gegen den Lord Latimer wegen gemeiner Amtsverbrechen.[1]) Durch lange

[1]) Mohl, pag. 604.

Zeit hindurch wurde die Anklage lediglich wegen gemeiner Amtsverbrechen — Veruntreuung, Erpressung, Bestechung und insbesondere Hochverrat — in Anwendung gebracht; sie hat daher lediglich einen strafrechtlichen Charakter getragen und hat diesen bis auf den heutigen Tag behalten, obwohl der Grundsatz, ein Minister sei nicht nur verantwortlich für die Legalität, sondern auch für honesty, justice and utility seiner Handlungen, heute ein allgemein gültiger Grundsatz englischen Staatsrechts ist.[1]) Dadurch ist freilich in der Praxis an die Stelle der juristischen Ministerverantwortlichkeit thatsächlich die politische getreten.[2])

Das Ministerverantwortlichkeits-Verfahren ist ein Strafverfahren, die Klage, die vom Unterhause zu beschliessen ist, eine Strafklage, der zur Urteilsfällung berufene Gerichtshof — das Oberhaus — ein Strafgericht und die auszusprechende Strafe eine Kriminalstrafe und zwar kann auf Verbannung, Gefängnis, Geldbusse, dauernde Amtsunfähigkeit, überhaupt auf jede Strafe, selbst die Todesstrafe erkannt werden.[3]) Der spezifisch strafrechtliche Charakter der Ministerverantwortlichkeit lässt sich daraus erkennen, dass eine Anklage nicht schon wegen einer Verfassungsverletzung erfolgen kann, sondern erst dann, wenn die betreffende Handlung sich unter ein Strafgesetz subsummieren lässt.

Das impeachement finden wir in den Vereinigten Staaten von Nordamerika wieder, es hat jedoch daselbst wichtige Umgestaltungen erfahren. Sowohl hier als auch

---

1) Gneist, pag. 709.
2) „ „ 710.
3) „ „ 706.

in der Schweiz erstreckt sich verfassungsmässig die Verantwortlichkeit auch auf die Träger der Regierungsgewalt. Der Präsident der Vereinigten Staaten und die Gouverneure und Präsidenten der Einzelstaaten und ebenso der schweizerische Bundesrat und die Regierungsräte der Kantone können wegen Verfassungsbruchs und Amtsmissbrauchs verklagt werden. Die Idee, dass die Regierungsgewalt im Auftrag und mit Vollmacht des demokratischen Volkes verwaltet werde, verbunden mit der kurzen Amtsdauer und der geringeren Würde dieser Magistrate lässt hier ein gerichtliches Verfahren weniger anstössig und gefährlich erscheinen. Indessen bleibt auch da die Praxis hinter dem formulierten Verfassungsrecht zurück und zu einer Anwendung jener Verantwortlichkeit kommt es nicht leicht anders als in Zeiten der Revolution oder des Krieges.[1])

In Amerika sind nicht nur gegen solche Handlungen Anklagen möglich, die bereits durch das Strafgesetz mit Strafe bedroht sind, sondern damit, dass die Verfassung der Union treason, bribery or other high crimes and misdemeanors als Gegenstand der Anklage bezeichnet, dehnt sie das impeachement auf das Gebiet des Staatsrechts aus. Das Repräsentantenhaus bildet den Kläger, der Senat den Richter, welcher nur Amtsentsetzung oder Unfähigkeit, in den Vereinigten Staaten ein unbesoldetes oder ein Ehrenamt zu bekleiden, aussprechen kann, so dass das ganze Verfahren hier nicht den Charakter eines eigentlichen Kriminalverfahrens, sondern den einer politischen Massregel trägt.

1) Deutsches Staatswörterbuch pag. 741.

Von England wurde die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit nach Frankreich verpflanzt. Die erste Konstitution in Titre III, art. 4[1]) erklärte:

„Le gouvernement est monarchique. Le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité par des ministres et autres agents responsables", in Titre III, chap. I, sect. I, art. 2:[2])

„La personne du roi est inviolable et sacrée", daselbst sect. IV. art. 4:

„Aucun ordre du roi ne peut-être exécuté, s'il n'est pas signé par lui et contre-signé par le ministre ou l'ordonnateur du département."

Damit wurde zum ersten Male der Grundsatz der Unverantwortlichkeit des Monarchen und der Verantwortlichkeit des Ministers gesetzlich festgelegt, zum ersten Male die Heiligkeit und Unverletzlichkeit der Person des Souveräns und die Pflicht des Ministers, die Verantwortlichkeit, die eigentlich auf dem Könige für seine Handlungen lasten sollte, ihm abzunehmen, in einer Verfassungsurkunde niedergelegt. Aber nicht nur Verfassungsverletzungen sollen den Gegenstand der Anklage bilden, sondern der Tit. III, chap. II, sect. IV, art. 5[3]) bestimmt:

„Les ministres sont responsables de tous les délits commis par eux contre la sûreté nationale et la constitution; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle; de toute dissipation des derniers destinés aux dépenses de leur département."

---

1) Dufau, pag. 103.
2) „ „ 109.
3) „ „ 114.

Die Konstitution vom Jahre 1799 erklärt die Minister ausser ihrer Verantwortlichkeit für die von ihnen kontrasignierten Regierungsakte für verantwortlich für die Nichtausführung von Gesetzen und Verordnungen und insbesondere für alle von ihnen in eigener Zuständigkeit erlassenen, der Verfassung oder den Gesetzen zuwiderlaufenden Anordnungen. Dadurch und durch die weitere Einbeziehung der Handlungen gegen die nationale Sicherheit in den Bereich der Ministerverantwortlichkeit ist bereits der erste Schritt erfolgt, den kriminalistischen Boden zu verlassen.

Im Gegensatze dazu beschränkte allerdings die Charte von 1814, wiederum mehr in Anlehnung an das englische Staatsrecht, die Anklage auf trahison und concussion, und eine Bestrafung liess sich nur soweit ermöglichen, als der code pénal für diese Delikte Strafen festgesetzt hatte. Wie sehr jedoch trotzdem der Grundsatz, die Minister auch für Verfassungsverletzungen verantwortlich zu machen, in das allgemeine Rechtsbewusstsein übergegangen ist, beweist die Thatsache, dass die letzten Minister Karl's X. zweifellos im Widerspruch mit dem augenblicklich herrschenden Rechte verurteilt worden sind.

Die Charte von 1830 und die zu ihr ergangenen Entwürfe zeigen uns deutlich, wie sehr die kriminalistische Anschauung über die Ministerverantwortlichkeit überwog. Zu den beiden durch die Charte von 1814 als Gegenstand der Ministeranklage bestimmten Delikten trahison und concussion kam noch ein Drittes, prévarication, hinzu.

Eine ganz andere Entwicklung wie in Frankreich nahm unser Institut in Deutschland. Ebenso wie dort

war es auch hier nicht ein langsamer geschichtlicher Prozess, den die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit zu durchlaufen hatte wie in England, sondern es hatte eine Rezeption der Errungenschaften englischer Staatsweisheit auf dem Gebiete konstitutionellen Staatsrechts stattgefunden. Andererseits war es keine Revolution bei uns in Deutschland, welche über das Land hinweggebraust war und die alten Einrichtungen zu Fall gebracht hatte, sondern friedlich vollzog sich der Umschwung. Im Innern wenigstens. Denn die äusseren Verhältnisse hatten unter der schwerlastenden Hand des französischen Eroberers eine wesentliche Umgestaltung erfahren. Was Wunder, wenn auch die staatsrechtlichen Einrichtungen allmälig davon ergriffen wurden; dazu kam als weiterer, hochbedeutender Faktor die Wirkung der französischen Revolution, jenes für die Weltgeschichte und die Verfassungsgeschichte fast aller Völker so hochbedeutenden Ereignisses, dessen Wellen stark, unaufhaltsam und andauernd über den Rhein herüberschlugen. Keiner weiteren Ausführung bedarf wohl auch, wie bedeutend die Rückwirkung der Auflösung des alten deutschen Reiches auf die Verfassungszustände der Einzelstaaten war und es erscheint begreiflich, dass man nach Abschüttlung des verhassten fremden Joches in den Befreiungskriegen nach einer neuen Form suchte, in welcher das staatliche Leben, den veränderten Verhältnissen entsprechend, sich künftig bethätigen konnte. Es wurde allgemein die Notwendigkeit der Einführung repräsentativer Verfassungen erkannt, durch welche die ehemaligen landesherrlichen Territorien in konstitutionelle Monarchien umgewandelt werden sollten. Nicht nur aber, dass in den verschiedenen Staaten sehr ver-

schiedene Rechtszustände bestanden und die bisherigen in ihrem innern Wesen stark mit der monarchistischen Staatsform kontrastierten, sondern auch diese selbst war keineswegs etwas Fertiges, Totales, sondern einer grossen Ausbildung noch fähig, einer Ausbildung, die sich in den verschiedenen Landesteilen naturgemäss verschieden gestaltete.

Die Auflösung des Reichsverbandes hatte zu ihrer unmittelbaren Folge den Wegfall der Reichsgerichte, vor welchen die fürstlichen Räte von den Ständen, soweit sich diese erhalten hatten, zur Verantwortung gezogen werden konnten. Nichts natürlicher nun als das Bestreben nach einem Ersatz für den verloren gegangenen Schutz der Reichsgerichte. Andererseits wollte man in dem Misstrauen in die verfassungstreue Gesinnung der Fürsten, welches sich geschichtlich wohl rechtfertigen und begreifen lässt, durch das Institut der Ministerverantwortlichkeit und den dieselbe realisierenden Staatsgerichtshof, ein Rechtsmittel schaffen, um Angriffe gegen oder Umgehung der Verfassung seitens des unverantwortlichen Monarchen nach Möglichkeit zu verhindern. Hauptsächlich dürfte aber wohl die Ansicht durchschlagend gewesen sein, dass der Unverantwortlichkeit des Monarchen ein Korrektiv in der Verantwortlichkeit des Ministers zur Seite zu stellen sei.

Bei der Zusammenkunft der Bevollmächtigten der einzelnen Regierungen im Jahre 1814 wurde denn auch das Bedürfnis nach Einführung landständischer Verfassungen offiziell anerkannt. Der Artikel 13 der deutschen Bundesakte enthält die Bestimmung: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“

Bereits oben wurde bemerkt, dass die konstitutionelle Monarchie keineswegs als etwas Abgeschlossenes rezipiert wurde, vielmehr einer grossen Fortentwicklung fähig war. So ist es leicht erklärlich, dass auch in der Theorie die Auffassung über Natur und Wesen der Ministerverantwortlichkeit zu grossen Verschiedenheiten führte. Wir glauben nun über diesen Gegenstand vier Theorien unterscheiden zu müssen.

Die erste derselben, als deren Vertreter der berühmte französische Publizist Benjamin Constant zu gelten hat, stellt als Grundsatz auf, dass die konstitutionelle Monarchie, indem sie auf der einen Seite die Unverantwortlichkeit des Fürsten zum Axiome erhebe und auf der anderen dem Grundsatz der ministeriellen Verantwortlichkeit huldige, die Natur der den Staat beherrschenden Gewalten ändere, die unverantwortliche Königliche Gewalt in eine neutrale und passive verwandle und eine neue, aktive und verantwortliche Gewalt, das „pouvoir ministeriel", ins Leben rufe. Aus dem an sich richtigen Satze, dass im konstitutionellen Staate Jeder, dem eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, von der ein guter oder schlechter Gebrauch gemacht werden kann, für die Ausübung derselben verantwortlich sein müsse,[1]) folgert er die Notwendigkeit, dass die unverantwortliche Königliche Gewalt eben, um kein Unrecht thun zu können, der Aktion völlig entrückt werde. Die Unverantwortlichkeit des Monarchen beruhe auf dem Satze des englischen Staatsrechts: „the king can do no wrong"; diese gesetz-

[1]) Constant: Cours de politique constitutionelle, par Laboulaye, et Projet sur la responsabilité des ministres, édition du cours de politique constitutionelle par Pagès . . . pag. 377.

liche Erdichtung, die für den Bestand der Monarchie unentbehrlich ist, müsse dadurch verwirklicht werden, dass man dem Monarchen eine solche Stellung zuweise, dass er thatsächlich kein Unrecht begehen könne. Der Monarch sei in einem besonderen und geheiligten Gebiete, wo ihn weder Blicke noch menschlicher Argwohn erreichen dürfen; er habe keine Absichten, keine Schwächen, kein geheimes Einverständnis mit seinen Ministern, denn er sei kein Mensch, sondern eine neutrale, abstrakte Gewalt oberhalb der Region der Stürme, die sich den Thätigkeiten der übrigen Gewalten gegenüber stets nur passiv und regulierend zu verhalten habe.[1]) Daher erscheine es, da doch eine Spitze, in der sich die Machtfülle der Regierung bethätigen kann, im Staate vorhanden sein muss, als nur natürlich, wenn man den verantwortlichen Ministern die selbständige und unabhängige Ausübung der Exekutive übertrage, weil es im Widerstreit mit jeder Gerechtigkeit stehen würde, ein passives Organ verantwortlich zu machen.

Wie unschwer einzusehen, verstösst diese Theorie des französischen Gelehrten gerade gegen einen Fundamentalsatz des konstitutionellen Staatsrechts, wonach der Monarch immer und unter allen Umständen die leitende Spitze der Staatsgeschäfte darstellt. Ob er dabei an die Mitwirkung von Ministern gebunden ist, hat mit diesem Grundprinzip zunächst nichts zu thun. Der Begriff der Monarchie schliesst die Idee der einheitlichen Konzentration der Staatsgewalt in der Person des Monarchen in sich und dieser Satz wurde von der Theorie Constant's über den Haufen geworfen.

---

[1]) Constant, Laboulaye, pag. 423.

Wenden wir uns nun zu der zweiten Theorie, die ebenso wie die Constant's auf die Entwicklung der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit von Einfluss gewesen ist. Schon bei oberflächlicherer Betrachtung werden wir des totalen Gegensatzes gewahr, in dem sich Buddeus und Bischof zu der eben erwähnten Lehre befinden. Während dort der Souverän in eine passive Stellung verwiesen wird, sehen wir hier die Fülle der Macht gerade in der Person des Monarchen verkörpert. Er ist der eigentliche aktive Träger der Staatsgewalt.[1]) Die Verfechter dieser Lehre behaupten, man müsse lediglich durch eine wirksame Massregel den Gefahren, die aus der Unverantwortlichkeit des Monarchen entspringen könnten, begegnen.[2]) Dieses Schutzmittel liege aber darin, dass dem unverantwortlichen Fürsten Minister zur Seite gestellt würden, deren sich zu bedienen ihre Pflicht wäre und welche für denselben die Verantwortlichkeit zu übernehmen hätten. Da nun aber der Fürst selbst regiere, so stehe der Minister nicht für sein eigenes, sondern für das Verschulden des Souveräns ein. Der Minister büsst kein Verbrechen, sondern sühnt nur jenes, dessen Ahndung auf dem Souverän zu lasten hätte. Weil über die Handlungen des Monarchen kein menschlicher Wille entscheidet, übernimmt der Minister durch die Kontrasignatur die Verantwortlichkeit für die landesherrlichen Handlungen und zugleich die Strafe, wenn ihnen ein verbrecherischer Wille innewohnt.[3]) Und Buddeus sagt pag. 5: „Es soll der Minister die Nachteile

---

[1]) Buddeus, Ministerverantwortlichkeit, pag. 17. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, pag. 31.

[2]) Buddeus, pag. 5.

[3]) Bischof, pag. 30.

für den Monarchen empfinden, welche letzteren eigentlich wegen irgend einer unrechten Regierungshandlung treffen müssten, wenn er nicht unverantwortlich wäre. Es soll der Minister der sonffre douleur des Monarchen sein".

Wenn Buddeus aber dann am gleichen Orte weiter sagt: „ein, allen philosophischen und positiven Rechtsbegriffen so zuwiderlaufendes Verhältnis, dass es nur da und so eintreten kann, wo und wie es ausdrücklich ganz besonders festgestellt ist," so bricht er damit selbst den Stab über seine Lehre und drückt seinen Gegnern die Waffe in die Hand. Zweifelsohne gebührt ihm das Verdienst, das Prinzip der monarchischen Selbstregierung im Gegensatze zu Constant wieder zur Geltung gebracht zu haben, aber die Lehre von Buddeus und Bischof teilt dem Monarchen alle Staatsgewalt so weitgehend zu, dass sie zu gleicher Zeit den Minister aller persönlichen Selbständigkeit beraubt und denselben lediglich zu einem willenlosen Werkzeug herabdrückt, der sich es noch zum Vergnügen anrechnen darf, für die Sünden seines Herrn sich strafen zu lassen. Man hat diese Theorie nicht unpassend die „Prügelknabentheorie" genannt und damit wohl ihr Wesen getroffen.

Eine weitere Theorie über die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, welche durch Zöpfl und Klüber vertreten wird, verknüpft mit dem durch die konstitutionelle Monarchie aufgestellten Satze von der Unverantwortlichkeit des Monarchen die Vorstellung, dass der Fürst kein Unrecht thun wolle und könne. Es heisst hier nicht wie in der Constant'schen Lehre — weil der Monarch für unverantwortlich erklärt ist, muss gesorgt werden, dass er kein Unrecht thun kann — sondern weil der Monarch kein Unrecht thun kann, muss er rechtlich unverant-

wortlich sein. Die englische Paromie „the king can do no wrong“ wird wörtlich aufgefasst. Es können deshalb rechts- oder verfassungsverletzende Regierungsakte, da der Monarch ja selbst nie Unrecht thut, immer nur von den Ministern ausgehen. Jedes von ihm ausgehende Unrecht sei stets als eine Folge der schlechten Beratung, der positiven oder negativen Pflichtverletzung anzusehen.

Dadurch setzt sich die Lehre mit dem Prinzip der Selbstregierung insofern in Widerspruch, als der Monarch stets nur als Irrgeführter und Missleiteter, der Minister aber als eigentlicher Urheber der Regierungsakte dasteht. Der ganzen Theorie kann lediglich die Bedeutung einer Rechtsfiktion zukommen. Sie wäre überhaupt nur ein einziges Verbrechen der Minister zu begründen imstande: die Nichtaufklärung des Irrtums des Fürsten durch die Minister, da die Befehle, welche zu gesetzwidrigen Handlungen oder zur Verletzung der den Ständen gegebenen Zusagen führen, nur in einem Missverständnis gegründet wären, dessen Nichtaufklärung durch die obersten Staatsbehörden ein Verbrechen der letzteren begründe.[1])

Nach diesem Versuch einer Orientierung über die verschiedenen Theorien über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, welche die einzelnen deutschen Verfassungen beeinflusst haben, ist es wohl angezeigt, in Kürze den Gang der Entwicklung des Instituts bezüglich seines Charakters vorzuführen. Während nämlich ursprünglich, den Vorbildern England und Frankreich entsprechend, bei allen Abweichungen im einzelnen die

---

1) Bischof, pag 31.

strafrechtliche Auffassung über die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit bedeutend überwiegt und lediglich Verfassungsverletzung das Objekt der Ministeranklage bilden, wozu bald einzelne Amtsverbrechen hinzukommen, werden allmälig immer mehr Handlungen in den Bereich der Ministeranklage hineingezogen und politische Gesichtspunkte treten hervor, bald in so hohem Masse, dass die strafrechtliche Anschauung in den Hintergrund gedrängt wird. Dies war ein Erfolg der bahnbrechenden Thätigkeit Bluntschli's auf diesem Gebiete, der sogar soweit gegangen ist, die Verantwortlichkeit selbst eine politische zu nennen.

Einen Schritt weiter ging Samuely[1]) mit der Behauptung, die Ministerverantwortlichkeit sei eine disziplinare, wodurch die Staatsgerichtshöfe den Charakter von besonderen für die Minister geschaffenen Disziplinarhöfen erhalten. Darauf soll im dogmatischen Teile näher eingegangen werden.

Indem wir nun zu diesem zweiten Teile unserer Ausführungen übergehen, scheint es uns, bevor wir uns über die Verantwortlichkeit der Minister näher auslassen, angebracht, in Kürze über die Unverantwortlichkeit des Monarchen zu reden. Ist doch jenes das Korrektiv des letzteren! Der Ausdruck Unverantwortlichkeit bedeutet dem Wortsinne nach eine Befreiung von der Pflicht, über seine Handlungen Rechenschaft abzulegen und die aus dem Thatbestande dieser Handlungsweise resultierenden Folgen zu tragen.

Wer eine Pflicht zu erfüllen hat, auf dem lastet naturgemäss zugleich mit dieser Pflicht auch die Ver-

[1]) Samuely, pag. 86.

antwortlichkeit für deren Nichterfüllung. Je grösser die eine, desto ernster wird die andere. Es ist leicht einzusehen, dass es nicht schwer sein wird, die Pflichtigen, welche auf einer untergeordneten Stufe der Macht stehen, zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten und sie eventuell zu zwingen, für die aus einer Vernachlässigung derselben entstehenden Konsequenzen aufzukommen; dass es aber äusserst schwierig, wo nicht gar unmöglich, ist bei denjenigen, welche auf der obersten Stufe stehen als Häupter des Staates, wenn sie die höchste Gewalt und Autorität auszuüben berufen sind. Da niemand mächtiger ist als sie, wird es meistens an der Macht fehlen, sie zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten. Andererseits wäre wohl die Furcht nicht unbegründet, dass die Einsetzung eines Gerichts über sie im grellen Widerspruch zu der Hoheit und Autorität des Fürsten stände und dass eine Revolution dann mit Leichtigkeit ihre blutigen Opfer fordern könnte, wenn das Staatsoberhaupt zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens gemacht würde.

Um jenen Schwierigkeiten zu entgehen und diese Besorgnisse zu vermeiden, sehen wir heute an die Spitze sämtlicher konstitutionellen Verfassungen den Satz gestellt: „Der König ist unverantwortlich“ oder wie der Engländer sagt: „the king can do no wrong“. Aufgabe des modernen Staatsrechts war es, den Widerstreit zwischen dem Grundsatze der monarchischen Unverantwortlichkeit und dem der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zu lösen, ohne sich mit der in dem Begriffe der Monarchie liegenden Idee der einheitlichen Konzentration der Staatsgewalt in der Person des Monarchen in Widerspruch zu setzen. Die Lösung wurde darin gefunden, dass man der monarchischen Unver-

antwortlichkeit die Verantwortlichkeit der Minister beschränkend zur Seite stellte.

Der Ausdruck Minister ist einer von denjenigen Ausdrücken, welche, ursprünglich von höchst allgemeiner Bedeutung, allmälig einen ganz spezifischen Sinn bekommen haben und obgleich aus einer längst toten Sprache stammend, in diesem neuen eine allen staatlichen Völkern eigene Einrichtung bezeichnenden Sinne in fast alle lebenden Sprachen, wenigstens der gebildeten Völker übergegangen sind.[1] Als Minister sind alle diejenigen Staatsbeamten zu betrachten, zwischen denen und dem königlichen Willen kein anderer Wille steht. „Es sind alle diejenigen, welche irgend einem selbständigen Teile der Staatsregierung in letzter Instanz unter dem Fürsten vorstehen, ohne deren bestimmte Anordnung resp. Mitwirkung somit in diesem Zweige der Staatsthätigkeit keine von der Regierungsgewalt selbst ausgehende verfassungsverletzende Handlung vorgehen konnte und welche ihrer amtlichen Stellung nach in der Lage gewesen wären, Vorstellungen gegen dieselben zu machen.“[2]

Ausser dem Monarchen, den, wie wir oben gesehen haben, die konstitutionellen Verfassungen unseres Jahrhunderts für unverantwortlich, und dessen Person für heilig und unverletzlich erklärt haben, ist jeder Bürger im Staate für seine Handlungsweise verantwortlich. Wie jeder andere Staatsbürger untersteht auch der Minister den allgemeinen Gesetzen. Er ist aber auch der Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung unterworfen,

1) Held, pag. 363.
2) Mohl, pag. 105

welche jeden gleichmässig erreicht. Bei genauer Betrachtung des Wesens der konstitutionellen Monarchie zeigt sich jedoch, dass die allgemeine Verantwortlichkeit, die jeden Bürger trifft, dem Minister gegenüber nicht ausreicht. Der eigenartigen Stellung des Ministers entspricht eine eigenartige Verantwortlichkeit desselben. Dieselbe hat weder mit der zivilrechtlichen, noch mit der strafrechtlichen etwas gemein, sondern ist eine staatsrechtliche. Sie besteht darin, dass der verantwortliche Minister für alle Regierungshandlungen, die von dem unverantwortlichen Monarchen ausgehen, die Haftbarkeit übernimmt durch die Gegenzeichnung. Die Veranwortlichkeit für dieselben ist mit der Kontrasignatur auf den Minister übergegangen.

Der Monarch ist gewiss im allgemeinen berechtigt, Rat zu suchen, wo und bei wem er will, in einzelnen Fällen aber kann er verfassungsmässig gehalten sein, einen bestimmten Rat zu erholen, wenigstens Einzelnes gegen einen bestimmten, in verfassungsmässiger Form erteilten Rat nicht zu vollführen und für alle Regierungshandlungen eine Form zu beobachten, welche einerseits die Authentizität seines Regierungswillens, andererseits die Verantwortlichkeit für die Ausführung formell entscheidender Räte versichert. Die verfassungsmässige Notwendigkeit des Beirats der Minister spricht sich formell dadurch aus, dass keine Willensäusserung des Souveräns in Regierungssachen ohne Kontrasignatur des Ministers vollziehbar ist. Diese hat nämlich nicht nur die Bedeutung einer Garantie für die Authentizität des königlichen Willens, sondern auch die des Eintritts des Ministers mit seiner persönlichen Verantwortlichkeit für die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der fraglichen

Verfügung. Der Minister erklärt durch seine Kontrasignatur, dass die in Rede stehende Verfügung entweder auf seinen Antrag, oder doch mit seiner Zustimmung geschehen sei.

Ohne Zweifel ist ein politischer Hauptzweck des ganzen Instituts der, dem unverantwortlichen Monarchen eine willkürliche und tyrannische Regierung zu erschweren. Durch Verweigerung seiner Unterschrift wird der Minister in die Lage gesetzt, schädliche oder gefährliche Regierungsakte zu verhindern. Darin liegt jedoch keine Schwächung der Regierungsgewalt, im Gegenteil, wie die Staatsmänner Englands und Amerikas jederzeit bewiesen haben.

Als Inhaber der gesamten Regierungsmacht ist der Souverän an den Rat seines Ministers nicht gebunden. Dagegen kann ihn die Verweigerung der Kontrasignatur seitens des Ministers zur Änderung seines Willens oder zur Entlassung des Ministers veranlassen. Jedoch handelt es sich hier keinenfalls um eine rechtliche Notwendigkeit, sondern es entscheidet lediglich die politische Erwägung des Monarchen. Da Niemand gezwungen werden kann, gegen seine Überzeugung zu handeln, so erscheint es als ganz selbstverständlich, dass der Minister, der in dem einzelnen Falle seine Zustimmung zu einem Regierungserlass nicht zu geben vermag, auch die Befugnis haben muss, von seinem Posten zurückzutreten und dass auch für diesen Fall seine Existenz gesichert sein muss.

Es ist wohl überflüssig, die schon so oft und so überzeugend nachgewiesenen Folgen einer unbedingten Entlassbarkeit der Beamten überhaupt darzuthun: die Entsittlichung des ganzen Staates; die Verhinderung einer gründlichen und ausschliesslichen Vorbereitung für den öffent-

lichen Dienst, der unbeschränkte, so leicht politisch und in anderen Richtungen zu missbrauchende Einfluss der Regierung auf die zahlreichen Beamten und selbst ihre Familien; die aus all diesem folgende Herabsetzung in den Augen der Bürger, kurz die schreiendsten Nachteile liegen klar zu Tage. Anders jedoch in einer konstitutionellen Monarchie! Hier sind jene Bedenken völlig überflüssig. Hier ist klar, dass die fürstliche Gewalt gänzlich aufgehoben wurde durch die Gewalt der Minister, da diese unter dem Vorwande ihrer persönlichen Verantwortlichkeit alle Anordnungen des Monarchen nach Belieben hindern oder in's Leben treten lassen könnten.

Über die Möglichkeit einer Fortdauer der Verantwortlichkeit auch nach Niederlegung des Amtes gehen die Bestimmungen der einzelnen Grundgesetze auseinander. Während die einen die ausdrückliche Bestimmung enthalten, dass die Niederlegung des missbrauchten hohen Amtes die Jurisdiktion des über die Verfassungsverletzung urteilenden Gerichtshofes nicht aufhebe, wird in anderen die Thätigkeit desselben wenigstens auf eine bestimmte Zeit nach Niederlegung des Amtes erstreckt und dann erst den gewöhnlichen Gerichten Raum gelassen. Die unbedingte Notwendigkeit der Zuständigkeit darüber geht auch in Staaten, in welchen ein Grundsatz hierüber ausdrücklich nicht ausgesprochen ist, aus der Natur des ganzen Instituts hervor. Soll nicht ein schmähliches Spiel mit den für die Verfassung gesetzten Sicherungsanstalten getrieben werden, so muss der gegen Verletzungen der Verfassung niedergesetzte Gerichtshof unter allen Umständen über die begangenen Verbrechen zu entscheiden haben.

Bei Betrachtung der Frage, welche Handlungen der Minister Gegenstand der Aburteilung des über sie entscheidenden Staatsgerichtshofes sein können, begegnen wir einer in der Natur der Sache wohl begründeten Streitfrage. In der That ist es lediglich eine Frage der Zweckmässigkeit, ob die einzelnen Fälle möglicher Verfassungsverletzungen vollständig aufzuzählen oder ob der Gegenstand der Gerichtsbarkeit nur im Allgemeinen zu bezeichnen seien.

Für letztere Ansicht hat sich besonders der berühmte Staatsrechtslehrer Mohl[1]) ausgesprochen, dessen bekanntes Werk: „Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung" vom Jahre 1837 auf diesem Gebiete grundlegend und bahnbrechend geworden ist. Er meint, dass „durch Aufstellung eines bestimmten allgemeinen Grundsatzes der Umfang der Gerichtsbarkeit des besonderen Staatsgerichtshofs zwar nicht unmittelbar, allein mittelst eines ganz einfachen Schlusses eben so unzweifelhaft in jedem einzelnen Falle festgestellt werden kann, dass die Strafbestimmungen doch jedenfalls wegen der vielen und wichtigen hier möglichen Milderungs- und Schärfungsgründe nur sehr unbestimmt sein können und doch der richterlichen Willkür das Meiste überlassen bliebe, dass eine vollständige Aufzählung aller möglichen, von einem Minister denkbarerweise gegen die Verfassung zu begehenden Handlungen ausserordentlich schwierig, wenn überhaupt möglich wäre, eine Unvollständigkeit aber in solchem Falle Straflosigkeit oder mindestens Verfahren vor einem weniger passenden Gerichte und nach unzweckmässigen Formen zur Folge hätte".

---

1) Mohl, pag. 128.

Die andere Theorie — und dieser schliessen wir uns an — hält jedoch die angeführten Gründe für nicht stichhaltig, ist vielmehr der Ansicht, dass eine Spezialisierung der möglichen Handlungen, die eine Jurisdiktion des Staatsgerichtshofs involvieren können, einzutreten habe. Dafür spreche der Umstand, dass in den meisten Fällen ein speziell für den einzelnen Fall zusammentretendes Ausnahmegericht zu entscheiden habe, dass es daher angezeigt sei, die Fälle, die es als innerhalb des Rahmens seiner Kompetenz befindlich zu betrachten habe, genau zu fixieren, dass es aber zweitens ein Ding der Unmöglichkeit sei, für jedes Vergehen eine bestimmte Strafe festzusetzen, wenn dieselbe nicht im Gesetze normiert sei.

Die Gegenstände der Ministeranklage selbst lassen sich nun unter drei Klassen subsummieren:

1. politische Verbrechen und Vergehen,
2. Verfassungsverletzungen,
3. Missregierung.

Was zunächst die politischen Verbrechen und Vergehen anlangt, so sehen wir dieselben schon im englischen Staatsrechte, das uns die Vorzüge eines konstitutionellen Regimes gebracht hat, ebenso wie im amerikanischen das Objekt der Anklage bilden. Hauptsächlich sind es hier, wie wir zu Anfang unserer Abhandlung gesehen haben, die Verbrechen des Verrats und der Bestechung. Hier ist nun bei dieser einzelnen Klasse allerdings zuzugeben, was oben bezüglich der Summe der Gegenstände einer Ministeranklage zurückgewiesen werden musste, dass es nämlich fast unmöglich sei, alle politischen Vergehen zum voraus strafgesetzlich zu normieren und durch Begriffsbestimmungen abzu-

grenzen, da eine verderbliche Politik je nach den Zeitverhältnissen in neuer Gestalt erscheint. Ausserdem ist der englische Ausdruck treason (Verrat) sehr dehnbar und die nordamerikanische Verfassung fügt ausdrücklich die weite Fassung bei: „oder wegen anderer hoher Verbrechen oder Vergehen“ („or other high crimes and misdemeanours“).

Aus der Natur des Instituts der Ministerverantwortlichkeit ergiebt sich schon, dass zweitens die Verfassungsverletzungen es meistens sein werden, die eine Ministeranklage als notwendig erscheinen lassen und zwar auch dann, wenn sie sich nicht unter den Begriff eines strafbaren Verbrechens bringen lassen. Die älteren deutschen Verfassungen bezeichnen die Verfassungsverletzungen als Hauptfall der Ministerverantwortlichkeit. Nicht zu billigen ist aber, dass sie, der das damalige Staatsrecht ausschliesslich beherrschenden strafrechtlichen Doktrin folgend, darin immer ein Verbrechen sehen und dieselben nur dann strafen wollen, wenn sie thatsächlich zugleich ein Verbrechen darstellen. Der Minister ist ohne Frage auch dann verpflichtet, für seine Handlungen einzustehen, wenn er in gutem Glauben und in der Absicht, eine für das Staatswohl nötige Massregel zu treffen, die Grundgesetze verletzt, also auch dann, wenn die betreffende Handlung sich nicht unter das Strafgesetz subsummieren lässt. Ob die Staatsverfassungen im ganzen oder in einzelnen Bestimmungen verletzt werden, ist gleichgültig; ebenso ist kein Zweifel, dass nicht nur positive Verletzungen der Verfassung, sondern auch die Unterlassungen des Vollzugs ihrer Verbote Gegenstand der Anklage sein können. Es ist ferner unbestreitbar, dass nicht nur die

Amts- sondern auch die Privathandlungen eines Ministers zu der Anklage berechtigen, dass ausserdem als vom Minister ausgegangen nicht nur diejenigen Handlungen zu bezeichnen sind, die er selbst begangen hat, sondern auch solche, die er geschehen liess, vorausgesetzt, dass eine gehörige Information desselben vorher stattfand.

Was nun die dritte Klasse der Objekte der Ministeranklage, die Missregierung, anlangt, so giebt es wohl wenige Fragen im konstitutionellen Staatsrecht, die eine verschiedenere Beurteilung erfahren haben als gerade diese. Unter den vielen Schriftstellern, die gegen sie zu Felde gezogen sind, hat sich Keiner so scharf gegen dieselbe erklärt wie Bischof,[1]) der der Ansicht ist, dass sich auf diesem Wege der Willkür des Gerichts ein unbegrenzter Spielraum eröffne, ja dass dieselbe dem monarchischen Prinzip überhaupt widerspreche, da sie eine parlamentarische Regierung voraussetze und dass diese beiden Gründe ausreichend seien, die Missregierung als Gegenstand einer Ministeranklage auch für die Zukunft aus dem Staatsrechte zu verbannen.

Es ist nun allerdings richtig, dass dies Prinzip in keine der deutschen Verfassungen übergegangen ist, und dass sich dieselben in diesem Falle nur mit dem Wege der Beschwerde begnügt haben. Das Grundgesetz Sachsen-Weimars vom Jahre 1850 besagt in §. 49: „Wenn nur die Unzweckmässigkeit des Verfahrens behauptet wird, ist nur Beschwerdeführung zulässig.“ Aber trotzdem müssen wir uns für Missregierung als Gegenstand einer Ministeranklage erklären, wenn sie auch ohne Rechtsbruch zum Schaden des Landes geführt

---

[1]) Bischof, pag. 22.

wird. „Die Praxis der politisch gereiften Völker erkennt das Bedürfnis der politischen Verantwortlichkeit in diesen Fällen sogar da an, wo das Verfassungsgesetz wie in Nordamerika zunächst nur Verbrechen und Vergehen erwähnt, d. h. sie dehnt den Begriff der politischen Vergehen soweit aus, dass derselbe derartige Fälle mit umfasst. Allerdings darf dies nicht bis zu dem Grad geschehen, dass der Minister für den Erfolg seiner Handlungen einzustehen hat; die beste Geschäftsführung kann nicht vor Unglück sichern." [1]) Jedoch muss er die römisch-rechtliche culpa eines bonus pater familias beachten, um sein Vaterland vor schweren Konflikten und ernsten Gefahren zu bewahren. Es ist einleuchtend, dass ein Minister dann der Anklage unterliegt, „wenn er z. B. den Abschluss eines für sein Land nützlichen Handelsvertrages oder die Fortsetzung einer dem Lande dienlichen Eisenbahn verhindert, wenn er im Angesicht drohender Gefahren die Gelder der Staatskasse für andere — vielleicht nützliche — Zwecke so erschöpft, dass der Staat momentan zahlungsunfähig oder genötigt wird, mit grossem Schaden sich in der Not teures Geld zu verschaffen oder wenn er durch seine diplomatische Haltung das Land in einen Krieg verwickelt, der demselben verderblich wird". [2]) Mit diesen trefflichen Worten Bluntschli's glauben wir die Notwendigkeit der Einbegreifung der Missregierung unter die Objekte einer Ministeranklage genügend dargethan zu haben.

Wie bereits oben bemerkt, entspricht der eigenartigen Stellung des Ministers eine eigenartige Verantwortlichkeit desselben. Dieselbe reicht jedoch nur soweit, als

---

1) Deutsches Staatswörterbuch pag. 753.
2) Deutsches Staatswörterbuch pag. 753.

die Stellung des Ministers eine besondere ist. Es ist demnach verfehlt, die Verantwortlichkeit des Ministers den Strafgesetzen gegenüber mit der Ministerverantwortlichkeit zu vermengen. Den Strafgesetzen ist der Minister in ganz gleicher Weise unterworfen wie jeder andere. Ebensowenig hat die Ministerverantwortlichkeit mit der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit irgend etwas gemein. Die besondere Stellung des Ministers liegt weder im Gebiet des Strafrechts noch des Privatrechts, sie ist allein im Staatsrecht begründet. Die Frage, ob die Verantwortlichkeit wesentlich nach strafrechtlichen oder politischen Grundsätzen zu ordnen sei, ist wohl in letzterem Sinne zu beantworten. Wie wir oben gesehen haben, war in der früheren englischen Praxis die strafrechtliche Seite vorherrschend und erst allmälig trat die politische entschiedener in den Vordergrund. Wie deutlich der Gegensatz bereits in Amerika hervortrat, haben wir darin gesehen, dass es nur gestattet war, lediglich politische Strafen auszusprechen und dass eine weitere, notwendig werdende Verfolgung wegen eines strafrechtlichen Verbrechens dem ordentlichen Gericht überwiesen wurde.

Wiewohl auch in Deutschland politische Momente allmälig einen ziemlich grossen Einfluss erreichten, ist heutzutage die juristisch-kriminalistische Behandlung doch noch die überwiegende. Dass eine lediglich strafrechtliche Verantwortlichkeit schon deshalb völlig ungenügend ist, weil die Aufgabe der leitenden Staatsmänner eine politische und keine juristische ist, bedarf wohl keines Beweises, ebensowenig als die Thatsache der Notwendigkeit, einzelne Vorschriften der Verfassung zu verletzen, um den Staat aus einer Gefahr zu retten,

Verletzungen, welche der juristischen Logik als strafbare Durchbrechungen der Grundgesetze erscheinen müssen. Dass in solchen Fällen aus politischen Rücksichten eine Anklage unterbleiben muss, was nur geschehen kann, wenn nicht die einseitig juristische Erwägung, sondern ein politisch reifes Urteil über die augenblickliche Lage des Staates massgebend ist, ist wohl nicht anzufechten.

Wäre die strafrechtliche Theorie ausschliesslich ausschlaggebend, so wäre der Minister für den Fall z. B., dass er das Land einem der oben unter Missregierung angeführten Nachteile aussetzen würde, nicht vor das Forum der Gerechtigkeit zu zitieren, wiewohl er den Staat in tadelloser Form rechtens zu Grunde richtet. Auch dem Staat dürfen als Mandanten die Mittel nicht versagt werden, seine Mandatare unschädlich zu machen, wenn die Fortführung ihres Amtes sich für den Auftraggeber als schädlich erweist. Wir glauben hiermit den Beweis erbracht zu haben, dass die Rechtsnatur der Ministerverantwortlichkeit als eine politische aufzufassen ist.

Während eine grosse Anzahl von Staatsrechtslehrern wie Mohl, Zachariä, Held, Bischof, Zöpfl u. a. für die strafrechtliche Auffassung der Ministerverantwortlichkeit eingetreten sind, hat neuerdings Samuely versucht, dieselbe als Ausfluss der disziplinaren Verantwortlichkeit aller Staatsdiener darzustellen, dem Verfahren den Charakter eines Disziplinarverfahrens beizulegen. Es handelt sich nach seiner Ansicht bei der Ministerverantwortlichkeit wie bei der disziplinaren Verantwortlichkeit aller Staatsdiener um Sicherung einer pflichtgemässen und guten Regierung und Verwaltung, um gewissenhafte Erfüllung staatsdienerlicher Pflichten und den Schutz des

Staates gegen schlechtgesinnte, ungetreue, ungeschickte und unfähige Staatsdiener.

Wie es aber das Strafverfahren mit einem Bruche der Rechtsordnung zu thun hat, so bezieht sich das Disziplinarverfahren auf die Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten, es setzt daher eine vorgesetzte Behörde voraus. Dem Rechtsgrunde desselben entspricht es, dass die Strafe von der vorgesetzten Behörde über den pflichtvergessenen Beamten verhängt wird. Wäre es der vorgesetzten Behörde des Beamten anheimgestellt, im gegebenen Falle im Disziplinarweg die Dienstentlassung zu verfügen, so ist einleuchtend, dass die Möglichkeit eines Missbrauchs dieses Rechts zur Entfernung missliebiger Beamten nur allzusehr gegeben ist. Da jedoch jedes Disziplinarverfahren einen Dienstoberen voraussetzt, so wirft sich die Frage auf, wer das Verfahren gegen die Minister vor dem Staatsgerichtshofe veranlasst.

Da, wie wir später sehen werden, allgemein der Volksvertretung das Recht der Ministeranklage zugesprochen wird, so wäre die Volksvertretung nach dieser Theorie der Dienstobere des Ministers. Der Minister der konstitutionellen Monarchie ist jedoch ein Diener des Staates und des den Staat an höchster Stelle repräsentierenden Souveräns. Damit richtet sich wohl Samuely's Auffassung der ministeriellen Verantwortung von selbst.

Nachdem wir im obigen die objektive Bestimmung der zu Staatsanklagen geeigneten Fälle zur Darstellung zu bringen gesucht haben, ist es im Anschluss daran wohl passend, über die Momente der subjektiven Strafbarkeit zu handeln. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die allgemeinen Vorschriften der Landesgesetze über die subjektive Strafbarkeit ihre Anwendung auch bei Staats-

anklagen finden, und dass z. B. ein nicht zurechnungsfähiger Minister auch nicht strafbar wäre. Die besondere Stellung der Beteiligten und die Natur des Vergehens bringt jedoch Eigentümlichkeiten mit sich, auf welche kurz einzugehen ist.

Was zunächst die böse Absicht, den Dolus, anlangt, so ist klar, dass derselbe immer eine Anklage begründet. Bestritten ist jedoch, wie weit auch der Fahrlässigkeit, culpa, diese Wirkung zuzusprechen ist; die Verfassungsgesetze gehen darüber auseinander. Einige schliessen die Strafbarkeit wegen culpa schlechtweg aus, während andere sich nicht des Näheren darüber aussprechen. Ebenso klar wie es ist, dass bei jenen eine Ministeranklage nur nach Konstatierung des Vorhandenseins einer bösen Absicht angestrengt werden kann, erscheint uns die Forderung als unerlässlich, dass bei der zweiten Kategorie auch die durch blosse Fahrlässigkeit entstandene Verfassungsverletzung zur Klage und Strafe kommt. Da die Fundamente des Staates gegen Leichtsinn, Leidenschaft und Geistesträgheit zu schützen sind, so wäre es eine unverantwortliche Anomalie, wenn eine blos kulpose Verletzung der Rechte eines Bürgers im gewöhnlichen Leben an einem noch so ungebildeten und geistig unbedeutenden Menschen gestraft würde, dieselbe Handlung aber unantastbar wäre, wenn sie von einem Manne begangen würde, bei welchem sein hohes Amt das bedeutendste Mass von Geisteskräften und Kenntnissen voraussetzen lässt und welchen die grosse, ihm anvertraute Gewalt zu besonderer Behutsamkeit auffordern muss.[1]) Es kann ebenfalls keinem Zweifel unter-

[1]) Mohl, pag. 183.

liegen, dass ein unvermeidlicher, also entschuldbarer Irrtum den Minister wie jede andere Person im Gebiete des Privatrechts von aller Strafbarkeit befreit.

In gleicher Weise ist wohl zuzugeben, dass, sobald der Minister den Beweis zu liefern vermag, dass er nicht imstande war, seiner Pflicht in Bezug auf Handhabung und Ausführung der Verfassung zu genügen, er von jeder Schuld freigesprochen werden muss. Es fragt sich nur, wann eine solche überwiegende Gewalt wirklich vorhanden ist. Wir unterscheiden mit Mohl[1]) drei Fälle:

1. den einer übermächtigen physischen Gewalt,
2. den einer rechtlichen Unmöglichkeit,
3. den eines entgegenstehenden grösseren Vorteils.

Was den ersten Fall einer übermächtigen physischen Gewalt anlangt, so ist der von dem Beschuldigten zu seiner Rechtfertigung zu führende Beweis folgender:

a. dass das Hindernis nicht durch die eigene Schuld der Regierung entstanden ist;
b. das dasselbe von hinreichender Ausdehnung und innerer Kraft war, um die Vollziehung der fraglichen Vorschrift wirklich zu hemmen;
c. dass der Beschuldigte nicht imstande war, dieses Hindernis wegzuräumen.

Die Fälle einer rechtlichen Unmöglichkeit der Vollziehung der Verfassungsurkunde können natürlich nur sehr selten sein, weil diese das oberste Gesetz des Landes ist und somit unbedingt allen anderen derogiert. Es lässt sich nach unserm Dafürhalten nur eine solche Möglichkeit denken, wenn nämlich der Staat durch einen

---

[1]) Mohl, pag. 187 ff.

formell und materiell gültigen völkerrechtlichen Vertrag sich zur Erfüllung einer gewissen Verbindlichkeit anheischig gemacht hat, welche mit einer Bestimmung der Verfassung kollidiert.

Eine nicht geringe Schwierigkeit wird drittens offenbar die Beantwortung der Frage bieten, ob und wie weit ein mit einer strengen Vollziehung der Verfassungsbestimmungen unvereinbarer Vorteil als endgültige Entschuldigung einer Verletzung betrachtet werden darf. Unserer Ansicht nach ist es jeweils eine Frage des einzelnen konkreten Falles und es wäre ein müssiges Beginnen, sich hier in weitschweifigen theoretischen Erörterungen zu verlieren.

Nachdem wir im Obigen versucht haben, den Begriff des Ministers, dessen Verantwortlichkeit und die Vergehen, welche den Gegenstand dieser Verantwortlichkeit bilden können, etwas zu beleuchten, scheint es geboten, auf diejenige Person oder Personenmehrheit einzugehen, welcher im heutigen Staatsrechte die Aufgabe zufällt, im gegebenen Falle die Klage gegen einen Minister anzustrengen. Es bedarf gewiss keiner Rechtfertigung, wenn behauptet wird, es sei geradezu selbstverständlich, dass die Ministeranklage nicht von einem einzelnen Bürger ausgehen dürfe. In der That ist auch nicht eine der im Laufe dieses Jahrhunderts geschaffenen Verfassungen hierin anderer Meinung gewesen. Dass bei Zu-Recht-Bestehen eines allgemeinen Klagrechts gegen einen Minister, der von Hass und Gunst der Parteien wie kein anderer im Staate getragen wird, die Menge der Staatsprozesse eine endlose wäre, und dass es wohl kaum einmal einen Minister gäbe, gegen welchen nicht immer eine oder mehrere Klagen anhängig wären,

bedarf wohl keiner weiteren Auseinandersetzung. Es ist ferner klar, dass die Stellung eines Ministers dadurch unerträglich und fast unmöglich, die Kraft der Regierung in moralischer und materieller Hinsicht geschwächt, dass ferner eine solche kontinuierliche Thätigkeit für den Richter keineswegs zu den grössten Annehmlichkeiten gehören und dass endlich das ganze Institut durch eine allzu zahlreiche und kleinliche Handhabung der Klage in der öffentlichen Achtung eine bedeutende Einbusse erleiden würde.

Die meisten Verfassungen unterscheiden ausser der gerichtlichen Anklage der Minister eine aussergerichtliche Beschwerde beim Landesherrn, zum Teil auch so, dass die Möglichkeit der Anstellung der ersteren durch fruchtloses Anbringen der letzteren bedingt ist. Über die Beschwerde, die bei jeder Verfassungsverletzung stattfindet, entscheidet der Landesherr; sie schliesst jedoch, wenn erfolglos, die einmal begründete ständische Anklage nicht aus. Eine rechtliche Folge ist bei der blosen Beschwerde ebenso wie bei einem Misstrauensvotum ausgeschlossen.

Es liegt der Gedanke nahe, die Realisierung einer Ministeranklage, wie Mohl [1]) meint, durch Aufstellung eigens dazu bestellter Zensoren herbeizuführen. „Solche hätten dann das Recht und die Pflicht, die sämtlichen Regierungshandlungen genau zu beobachten, dieselben hinsichtlich ihrer Verfassungsmässigkeit zu prüfen und gegen die ihnen strafbar scheinenden eine Anklage vor dem Staatsgerichtshofe anzustellen.“ [2]) Die Zensoren

---

1) Mohl, pag. 223.
2) Mohl, a. a. O.

wären ohne Zuthun der Regierung mittelbar durch die Ständeversammlung oder unmittelbar vom Volke zu ernennen.

Obgleich man nun im Allgemeinen erwarten kann, dass solche Leute, welche besonders und ausschliesslich zur Besorgung eines besondern Auftrags bestellt werden, diesen besser und gewissenhafter erfüllen werden, besonders je weiter sie durch längere Übung sich in der betreffenden Materie zu orientieren Gelegenheit haben, als wenn sie noch eines anderen Amtes zu walten haben, so sind doch die Schwierigkeiten, die sich der Einrichtung eines speziell aus Zensoren zusammengesetzten Gerichtshofes entgegenstellen, keineswegs geringe. Schon die Bestimmung der Zahl der Mitglieder wäre nicht ganz einfach; ferner ist leicht vorauszusehen, dass dieses Institut Anlass zu fortgesetzten Parteiumtrieben bieten würde, dass endlich dadurch die ganze Stellung der Ständeversammlung, somit das ganze konstitutionelle System wesentlich und zwar keineswegs vorteilhaft verändert werden würde.

Aus dem Gesagten ergiebt sich somit als einzig richtige Möglichkeit die Gewährung des Rechts der Ministeranklage an die Volksvertretung. „Hier finden sich die nötigen Eigenschaften in dem höchsten zu erreichenden Grade vereinigt: der regelmässige Auftrag der Volksvertreter führt sie, ausgerüstet mit dem nötigen Material, schon von selbst und ohne jede weitere Störung des Staatsorganismus und seiner heilsamen, regelmässigen Thätigkeit zu den Fällen, welche eine Ausübung des Rechtes verlangen.“[1])

---

1) Mohl, pag. 230.

Es möchte hier gleich vorausgeschickt werden, dass die Ministeranklage nur als äusserstes Mittel des Widerstandes seitens der Volksrepräsentation anzusehen ist. Dahlmann nennt dieselbe das „Schwert der Stände". „Sie dürfen es nicht leichtsinnig ziehen, nicht wie ein Rappier zu Fechterstreichen brauchen. Die wirksamste Verantwortlichkeit wird täglich geübt von einem auf sein Gemeinwesen aufmerksamen Volke, sie erhebt ihre Stimme in der Presse, in der jährlichen Prüfung der Stände und verstärkt sie in der Beschwerdeführung." [1]) Wenn die Stände der Ansicht sind, es müsse gegen einen Minister Klage erhoben werden, so müssen die Anklagepunkte speziell bezeichnet sein. Bezüglich der Frage, ob das Anklagerecht der ganzen Ständeversammlung oder nur einer Abteilung derselben zuzuweisen sei und im letzteren Fall welcher Kammer, gehen die Meinungen der Staatsrechtslehrer auseinander. Ähnlich verschieden wurde die Frage auch in den einzelnen deutschen Grundgesetzen gelöst

Wir unterscheiden dabei eine dreifache Möglichkeit: Kläger können sein die beiden Kammern oder das Oberhaus oder das Unterhaus. Was zunächst das Oberhaus anlangt, so ist wohl ohne weiteres zuzugeben, dass ein politischer Körper, dessen konservative Prinzipien ihm Mässigung, Erhaltung des Bestehenden und umsichtige Überlegung zur Pflicht machen, wenig geeignet zur Bildung von Anklagen ist. Dieser Ansicht ist Buddeus — unserem Dafürhalten nach jedoch mit wenig Erfolg — scharf entgegengetreten, [2]) indem er erklärt, dass jede der beiden Kammern mit gleichem Rechte zur

[1]) Dahlmann, pag. 114.
[2]) Buddeus, pag. 64.

Volksvertretung gehören, dass es keine Gründe gäbe, die rechtfertigen, dass der so wichtige Teil der Stände, die Besitzer der grössten Güter des Landes, von der Beratung über einen das Interesse des gesamten Landes so sehr berührenden Gegenstand ausgeschlossen werde.

Das Meiste von dem eben Bemerkten findet natürlich auch Anwendung auf einen notwendigen Anteil des Oberhauses an dem Zustandekommen der Klage, wenn nämlich nur durch einen übereinstimmenden Beschluss beider Kammern eine ständische Klage eingereicht werden könnte. Es ist wohl klar, dass auch bei dieser Einrichtung das blosse, vielleicht aus ganz egoistischen Gründen hervorgehende Nichtwollen der Pairs jede Ministeranklage gänzlich zu hindern im stande ist.

Es ist somit nichts natürlicher, als der Kammer der Abgeordneten das Anklagerecht ausschliesslich zu übertragen. Dass sie als Repräsentant des fortschrittlichen Elements dazu am besten berufen ist, ebenso dass sie in der Lage sein muss, dasselbe ungehindert von dem Oberhause zur Anwendung zu bringen, bedarf keines Nachweises. Zur Verhütung eines übereilten Beschlusses der Stände hat eine Verfassung die Vorschrift aufgestellt, dass der Beschluss einer solchen Anklage zu seiner Gültigkeit der Wiederholung in einer zweiten, wenigstens acht Tage nach der ersten Abstimmung abgehaltenen Sitzung bedarf.[1])

Die Frage, ob die Stände, wie bei manchen anderen wichtigen Beschlüssen, bei der Ministeranklage erschwerenden Förmlichkeiten zu unterwerfen sind, z. B.

[1]) Oldenburg. rev. Verfassungsurkunde 1852 Art. 200 §. 2.

einer grösseren Stimmenmehrheit als der absoluten, beantwortet Mohl damit, dass er sagt, es sei die Ministeranklage wie jedes gewöhnliche Geschäft einer ständischen Versammlung zu betreiben. Dass ein grosser Teil der deutschen Grundgesetze im Widerspruch zu dieser Ansicht steht, geht daraus hervor, dass nach denselben ein Verfahren wegen Verfassungsverletzungen nur auf Grund eines Landtagsbeschlusses eingeleitet werden darf, welcher durch eine Majorität von zwei Dritteilen der Abstimmenden gefasst worden ist. Wem nun auch das Klagerecht eingeräumt sein mag, so kann das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit nur dann zum Schutze der Verfassung gereichen, wenn seine Ausübung nicht von denen gehindert wird, gegen welche es gerichtet ist.

Es bedarf wohl keines Beweises, dass eine zweckmässige Bestimmung der Person des Richters die unerlässliche Bedingung einer gerechten und wirksamen Ministerverantwortlichkeit ist. Die Stellung des Richters muss eine solche sein, die voraussetzen lässt eine möglichste Unparteilichkeit und Unbefangenheit, eine der wichtigen Aufgabe entsprechende Unabhängigkeit des Gerichts, eine Unzugänglichkeit für Bestechung und Verführung in irgend einer anderen Beziehung, ferner eine zur rechtlichen und thatsächlich richtigen Würdigung der Anklagepunkte erforderliche Summe von Einsicht und Kenntnissen. Dass bei der hochbedeutenden Aufgabe, die der Thätigkeit des Staatsgerichtshofs im Staate einzuräumen ist, demselben eine in jeder Hinsicht imponierende Stellung zugewiesen werden und der Richter im stande sein muss, sich mit einer angebrachten Klage möglichst schleunig und ununterbrochen zu beschäftigen,

darf wohl als dem Wesen des Instituts der Ministeranklage entsprechend angenommen werden.

Als Gerichtshof eignet sich nur ein Organ, das zwischen der anklagenden Volksvertretung und der Regierung eine möglichst unabhängige Stellung einnimmt. Während, wie wir gesehen haben, in England das Oberhaus, in Nordamerika der Senat, in Frankreich die Pairskammer des Richteramtes waltet, hat in Deutschland die mehr juristische und strafgerichtliche Behandlungsweise zu besonderen Staatsgerichtshöfen geführt oder gar das oberste Landesgericht für kompetent erklärt, bald ohne bald mit Geschworenen. In einigen Staaten wird der Staatsgerichtshof für die Verhandlung und Entscheidung der ständischen Anklagen nach verschiedenartigen Regeln von dem Souverän und den Ständen gemeinschaftlich besetzt. Nach einigen Verfassungsurkunden wird derselbe nur in den vorkommenden einzelnen Fällen gebildet. Nach anderen dagegen wird er je von einem ordentlichen Landtage bis zum anderen ernannt und eingerichtet.

Die so verschieden beurteilte Streitfrage glauben wir dahin beantworten zu müssen, dass wir die Jurisdiktion über eine von den Ständen eingebrachte Anklage des Ministers einem lediglich zu diesem Zweck errichteten Staatsgerichtshof zuweisen. Dass die Ausführung dieses Gedankens bedeutende Vorteile verspricht, ergiebt sich daraus, dass, wenn auch der Staatsgerichtshof aus Teilen des sonstigen Staatsorganismus zusammengesetzt wird, die Freiheit der Wahl nur ganz passende Elemente zu bezeichnen erlaubt. „Durch eine Mischung verschiedener Stände und Stellungen kann man hoffen, Einseitigkeit und Parteilichkeit zu vermeiden und wenn auch die

gewissen Gattungen von Richtern innewohnenden wesentlichen Mängel durch die Beimischung anderer nicht ganz vernichtet werden können, so darf doch auf eine Minderung gerechnet werden. Eine Verbindung hochstehender Männer verschiedener Gattung verspricht äusseren Glanz. Der zu keiner anderen Dienstleistung berufene Staatsgerichtshof mag ununterbrochen der Förderung des Prozesses obliegen.[1] Als allgemeine Voraussetzung für die Bildung und Thätigkeit des Staatsgerichtshofes mögen folgende Forderungen gelten: Es ist unerlässlich, dass die Mitglieder des Gerichtshofes ein für alle Mal und nicht bloss für den einzelnen Fall ernannt werden. Ferner darf die Bezeichnung der Mitglieder nicht einseitig von der Regierung oder vom Volke vorgenommen werden. Endlich ist erforderlich, dass ungehindert und schnell Recht gesprochen werde und dass das Gericht in der äusseren Form der wünschenswerten Würde nicht entbehre.

Die nämlichen Gründe, welche es nötig machen, dass das Verfahren der gewöhnlichen Gerichte durch bestimmte, unabänderliche Vorschriften geregelt sei, treten auch bei einem Staatsgerichtshofe ein. Es wirft sich hier die Frage auf, ob dem Verfahren die Anklage- oder Untersuchungsmaxime zu Grunde zu legen sei. Da bei dem letzteren auf der einen Seite der Kläger in den Hintergrund gedrängt wird, diese Stellung aber eine der Ehre einer Ständeversammlung und dem ganzen Zweck der Ministeranklage nicht entsprechende ist, auf der anderen Seite die scharfgezeichneten Parteirollen des Anklageverfahrens von unschätzbarem Vorteil sind,

---

[1]) Mohl, pag. 336.

so ist wohl der Anklagemaxime der Vorzug zu geben. Ebenso müssen auch die Prinzipien der Mündlichkeit und Öffentlichkeit in diesem Prozess massgebend sein, schon aus Zweckmässigkeitsgründen, wiewohl in den Grundgesetzen eine ausdrückliche Entscheidung dieser Frage nicht enthalten ist, mit Ausnahme des badischen Entwurfs von 1822, der sich für die Schriftlichkeit ausspricht und besagt: „Die Klagschrift ist schriftlich samt der Angabe aller Beweismittel einem Gerichtsausschusse zu übergeben.“ Doch auch hier bestätigt gerade die Ausnahme die Regel.

Was ferner die rechtliche Wirkung der beschlossenen Anklage oder des eingeleiteten Verfahrens auf die Person des Ministers betrifft, so ist auch diese Frage verschieden beurteilt worden. Am richtigsten scheint uns die Ansicht, welche die Erhebung der Anklage mit Suspension des Ministers vom Amte verknüpft, jedoch auch nur unter gewissen Umständen, deren Würdigung dem Staatsgerichtshof anheimzustellen wäre.

In ähnlicher Weise wie das ganze Verfahren hat auch die Schlussszene des juristisch-politischen Dramas einer Ministeranklage, nämlich das Endurteil in der Art, wie es zustande kommt, in seiner Form und seiner Bekanntmachung nichts von den ähnlichen Handlungen der ordentlichen Gerichte abweichendes. Es erscheint die Forderung als billig, dass ein förmliches Endurteil vom Richter auszusprechen sei und der Rechtsstreit nicht bloss stillschweigend erlassen werde. „Der Angeklagte sowohl als der Kläger hat hierauf ein klares Recht; und je grösseres Aufsehen notwendig die Anstellung einer gerichtlichen Klage gegen einen der höchstgestellten Männer im Staate machen muss, je

schwerer die Anklage eines Angriffs auf die Verfassung des Vaterlandes zu nehmen ist, und je leichter endlich bei den möglichen, unangenehmen Folgen eines entschiedenen Ausspruches Schwachheit und Halbheit dieses Mittel, sich aus der Verlegenheit zu ziehen, ergreifen möchten, desto mehr muss darauf gedrungen werden." [1]) In gleicher Weise ist es gerechtfertigt, dass dem Urteile ausführliche Entscheidungsgründe beizufügen sind, dass sie die Grundsätze enthalten, auf welche gestützt, der einzelne Fall zur Entscheidung gebracht wurde.

Das Erkenntnis des Staatsgerichtshofes muss vor allem aussprechen, ob der angeklagte Minister sich einer Verfassungsverletzung oder einer anderen, die ständische Anklage begründenden Handlung schuldig gemacht hat. Mitunter ist die Kompetenz des Staatsgerichtshofes ausdrücklich für beschränkt auf die Beantwortung dieser Frage erklärt. Findet der Staatsgerichtshof, dass der Sinn der angeblich übertretenen Verfassungsbestimmung zweifelhaft ist, so muss er den Angeschuldigten für nichtschuldig erkennen. In allen Fällen der Freisprechung ist der Angeklagte völlig in den Zustand vor der Anklage zu versetzen.

Wird derselbe für schuldig erklärt, so ist der Gerichtshof nach den meisten deutschen Verfassungsgesetzen verpflichtet, auch die Bestrafung des Schuldigen auszusprechen. Während das englische Recht jede Strafe zu erkennen erlaubt, und Nordamerika eine Beschränkung der Jurisdiktion des Gerichtshofes auf Entsetzung vom Amte anordnet, variieren die Bestimmungen der deutschen Grundgesetze in dieser Beziehung sehr. Während wir die

---

[1]) Mohl, pag. 530.

von diesen aufgeführten Strafen mit Geld, körperlicher Züchtigung, Zwangsarbeit, Verbannung, Freiheit, Tod als unpassend bezeichnen müssen, erachten wir es für zulässig, einen Verweis dann auszusprechen, wenn der Gegenstand der Verfehlung ein ganz unbedeutender ist, eine Entfernung vom Amte dann, wenn der angeklagte Minister einen grösseren Missbrauch mit seiner Amtsgewalt getrieben hat, eine schimpfliche Entsetzung in den schwersten möglichen Fällen einer Verfassungsverletzung. Nach dem allgemeinen Grundsatze, dass jeder Richter seinem Urteil selbst Folge zu geben hat, muss diese Vollziehung auch von dem Staatsgerichtshofe ausgehen.

Die meisten Verfassungsgesetze gestatten dem Verurteilten ein oder das andere Rechtsmittel gegen das Erkenntnis des Staatsgerichtshofes; als unzulässig erklärt sind entweder nur das Rechtsmittel der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand oder neben dieser oder allein die Revision oder das Rechtsmittel der weiteren Verteidigung oder es sind gegen die Entscheidung sowohl für den Angeschuldigten als für den Ankläger die im Anklageprozesse überhaupt gestatteten Rechtsmittel zulässig.

Fast sämtliche Grundgesetze beschränken, wenn auch in sehr verschiedener Weise, das fürstliche Recht der Begnadigung in Bezug auf die infolge einer ständischen Anklage gegen Minister verhängten Strafen; zur Begründung ist geltend zu machen, dass ohne das Recht der Begnadigung die ganze Verantwortlichkeit illusorisch gemacht würde, weil es in dem persönlichen Belieben des Staatsoberhauptes stünde, den Schuldigen der Bestrafung zu entziehen. Ausserdem ist der Monarch nicht nur in jenen Fällen, in denen der

Minister auf seinen Befehl oder im Einverständnis mit ihm gehandelt hat, als Partei zu betrachten, sondern es ist auch wegen des Bandes der Freundschaft und Zuneigung, welches den Souverän mit dem Minister verknüpft, die Gefahr eines Missbrauchs des Begnadigungsrechts auch in jenen Fällen vorhanden, wo der Minister aus eigenem Antriebe, ohne Wissen und Willen des Fürsten, eine gesetzwidrige oder schlechte Handlung vornahm. Selbst für ein beschränktes Begnadigungsrecht können wir uns nicht entscheiden, da ein teilweises Recht ebenso nachteilig gebraucht werden kann als das volle. Nicht zu leugnen ist freilich, dass Fälle vorkommen können, in denen diese Unmöglichkeit der Realisierung einer fürstlichen Gnade zu beklagen ist, nicht nur im Interesse des Verurteilten, sondern auch im öffentlichen.

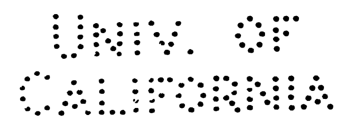
Dass auch das Recht des Monarchen, die Niederschlagung der Untersuchung anzuordnen, das Abolitionsrecht, ausgeschlossen sein muss, liegt in der Natur der Sache; denn die Verwirklichung der Verantwortlichkeit würde dadurch wieder im konkreten Falle in der Hand des Monarchen liegen.

Es ist gewiss nicht ausserhalb des Rahmens unserer Betrachtung, wenn wir die Frage aufwerfen, welche Bedeutung die Ministerverantwortlichkeit durch die Verfassung des neuen Deutschen Reiches in demselben erhalten hat. Der Reichskanzler ist ohne Zweifel der einzige Beamte, welcher eine den Ministern der Einzelstaaten analoge Stellung einnimmt und einer entsprechenden Verantwortlichkeit unterliegt. Der Artikel 17 der Verfassung für das Deutsche Reich bestimmt, dass die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültig-

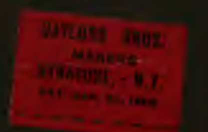
keit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Sonach ist im Prinzip die Ministerverantwortlichkeit auch für das Deutsche Reich anerkannt worden. Dem Reichskanzler stehen die auf Grund des Reichsgesetzes vom 18. März 1878 für ihn ernannten Stellvertreter gleich. Sehr charakteristisch für die Verhältnisse des Deutschen Reiches ist aber, dass ein Verantwortlichkeitsgesetz in der Verfassung nicht vorgesehen und auch nicht in Aussicht gestellt ist; mithin können wir lediglich von einer moralischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sprechen. Da dieselbe nur der Reichsgewalt gegenüber besteht, ist sie nur realisierbar gegenüber dem Kaiser, dem Bundesrate und dem Reichstage. Unerheblich ist dabei, ob der Reichskanzler ausser seinem Amte auch noch das eines preussischen Staatsministers bekleidet; er ist deshalb für das, was er in seiner Eigenschaft als Reichskanzler thut, den preussischen Kammern ebensowenig verantwortlich, wie der Repräsentation eines anderen Bundesstaates, ebensowenig dem Landesherrn und dem Minister eines solchen. Seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage und dem Bundesrate beschränkt sich darauf, dass

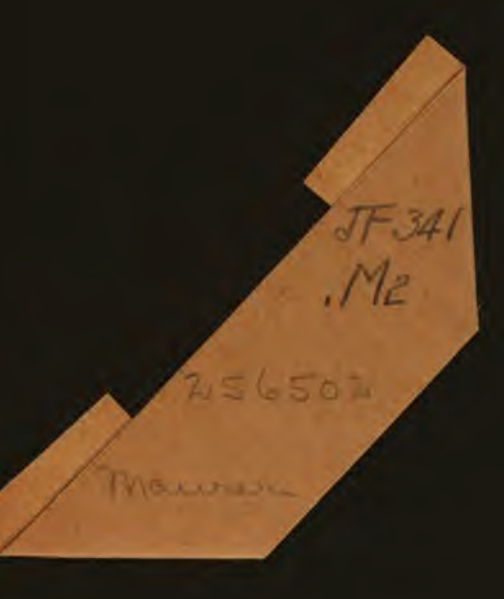
1. die Anordnungen des Kaisers, insoweit dieselben der Zustimmung des Bundesrats bedürfen (Art. 8, 19, 36 Abs. 3), diesen Beschlüssen zu entsprechen;

2. die Anordnungen des Kaisers, insoweit solche von diesem selbständig getroffen werden können (Art. 11, 17, 50, 56), der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen nicht zuwiderlaufen.



Durch obige Ausführung glauben wir genügend erwiesen zu haben, dass das Wesen des Konstitutionalismus nach der gegenwärtigen Lage unserer Kulturstaaten als eine unzweifelhafte Forderung erscheint, dass zu demselben aber auch ein verfassungsmässiger, juristisch gesicherter Schutz aller gesetzlichen Zustände gehört. Deshalb erscheint zweifelsohne die Verantwortlichkeit der kontrasignierenden Minister als der unentbehrliche Schlussstein der konstitutionellen Einrichtungen. Von sehr grosser Bedeutung werden allerdings stets die politischen Verhältnisse des einzelnen Volkes, namentlich der Grad seiner politischen Bildung, das Verhältnis zwischen Krone, Volksvertretung, Ministerium und Volk und ganz besonders der Gebrauch sein, welchen man von dem Institut der Ministerverantwortlichkeit und der Ministeranklage macht. Wie selten dieser auch zur praktischen Anwendung kommen mag, so wird das Institut gerade hierdurch beweisen, dass es die sittliche Macht eines mit den gesamten rechtlichen Verhältnissen harmonierenden Rechtsinstituts übt und für die Aufrechterhaltung des verfassungsmässigen Rechtszustandes von grösster Bedeutung ist, ohne einen Nachteil mit sich zu führen, den dieser Vorteil nicht um ein ganz Erhebliches überwöge.


GAYLORD BROS.
MAKERS
SYRACUSE, - N.Y.
PAT. JAN. 21, 1908


JF341
.M2
256502
Mamer

